Rafael de Oliveira Alves

Orçamento Público
[Projeto e-Mídia]

Belo Horizonte

2012

____

ALVES, Rafael de Oliveira. Orçamento Público [Projeto e-Mídia] / Rafael de Oliveira Alves. Belo Horizonte, 2012.

ISBN: 978-85-912658-3-1
http://archive.org/details/OramentoPblicoe-mdia

1. Direito. 2. Direito Financeiro. 3. Orçamento Público. 4. Administração Pública.

____

Livro em formato A5.
Imprima em Papel A4 Formato folheto.

Orçamento Público [e-Mídia]

Projeto [e-Mídia]

O **Projeto e-Mídia** pretende pesquisar, desenvolver e compartilhar recursos didáticos para o estudo conteúdos acadêmicos nas modalidades de educação presencial, a distância, ou mista.

As estratégias metodológicas e ferramentas de apoio são pesquisadas em fóruns coletivos, síncronos ou assíncronos, formais ou informais. Credita-se, aqui, a colaboração das reflexões dos membros do grupo **Téchne** – Educação e Mediação Tecnológica.

O desenvolvimento de recursos didáticos apoia-se, preferencialmente, em ferramentas livres. Tal opção fundamenta-se em razão da importância das liberdades de uso, de adaptação, de redistribuição e de compartilhamento das inovações a toda comunidade.

O compartilhamento dos recursos didáticos pretende ampliar as possibilidades de construção colaborativa de conhecimento. Por isso, adota-se licença criativa para uso e reuso não comerciais.

Agradeço o envio de críticas e sugestões para continuarmos essa conversa.

Atenciosamente,

Rafael de Oliveira Alves

http://lattes.cnpq.br/0418174624930274

Apresentação

Olá,

Bem vindo ao Orçamento Público. Este material foi elaborado a partir de experiências em educação a distância como alunos de Administração Pública da Universidade Federal de Ouro Preto.

Todavia, espera-se que este material possa ser apropriado e transformado por todos os interessados em conhecer os fundamentos do Direito, a partir de uma leitura crítica e contextualizada aos problemas brasileiros.

Nossos principais objetivos são:

[a] Compreender os fundamentos das finanças públicas;

[b] Discutir sobre o processo orçamentário e seus elementos: a receita, a despesa e o controle.

Para tanto, nosso conteúdo será apresentado em quatro unidades:

Unidade 1 - Fundamentos das Finanças Públicas

Unidade 2 - Orçamento Público

Unidade 3 - Receita e Despesa

Unidade 4 - Controle social

Esperamos que, ao final da disciplina, você seja capaz de discutir a gestão da dívida pública e reconhecer os processos orçamentários.

Atenciosamente,

Prof. Rafael

Unidade 1 Fundamentos das Finanças Públicas

Apresentação

Olá,

Nesta primeira Unidade vamos discutir os fundamentos da **Teoria das Finanças Públicas**, que é um campo do conhecimento que busca seus fundamentos em três grandes áreas:

Política: processo de definição de prioridades
Economia: recursos materiais disponíveis
Direito: regulação e direitos fundamentais

Em cada um dos tópicos de estudo deveremos discutir os conceitos no contexto brasileiro:

[a] **Fundamentos da Teoria Econômica**
[b] **Fundamentos da Teoria do Estado**
[c] **Evolução das Finanças Públicas**
[d] **Dívida Pública**

Nosso objetivo é compreender a evolução do conceito de necessidades de financiamento do setor público e avaliar a gestão da dívida pública brasileira.

Para isso nosso documento básico será o:
Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida_publica/paf.asp

Ao final desta Unidade, você deve estar apto a identificar e explicar as transformações da Administração Pública brasileira.

Bom trabalho,

Prof. Rafael

[a] Fundamentos da Teoria Econômica

Smith e Keynes

Para nossa discussão, **Adam Smith** e **John Maynard Keynes** são importantes referências para a discussão do papel do Estado e do mercado.

Por isso, leia os verbetes no Wikipédia e discuta com seus colegas como as ideais de **Smith** e de **Keynes** estão presentes no contexto brasileiro atual.

Imperfeições do mercado

Um dos fundamentos do modo de produção capitalista é a livre concorrência. Todavia, o mercado sofre imperfeições que comprometem o seu funcionamento perfeito:

- [a] **Bens de uso coletivo**
- [b] **Monopólio natural**
- [c] **Externalidades positivas e negativas**
- [d] **Insuficiência de renda**

Tais imperfeições de mercado podem ser exemplificadas com:

Abastecimento de água
Territórios do tráfico de drogas
Serviço de acesso à internet de banda larga
Poluição sonora
Praça de esportes
Decreto de calamidade pública
Tarifa social de energia elétrica

Intervenção do Estado

Diante das imperfeições de mercado e considerando o interesse público, estabelecemos que o Estado de intervir no mercado por meio de:

[a] Exploração Econômica

Constituição Federal, art. 173: "Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei"

[b] Regulação

Constituição Federal, art. 174: "Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado"

[c] Prestação de serviços públicos

Constituição Federal, art. 175: "Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos."

Constituição Federal, art. 21, XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais; XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão: a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens; b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os Estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos; c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária; d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de Estado ou Território; e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros; f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

[d] Monopólio estatal

Constituição Federal, art. 177. Constituem monopólio da União: I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos; II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro; III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores; IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem; V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados, com exceção dos radioisótopos cuja produção, comercialização e utilização poderão ser autorizadas sob regime de permissão, conforme as alíneas b e c do inciso XXIII do caput do art. 21 desta Constituição Federal.

Questões para refletir:

Quais das atividades indicadas (A, B, C, D) são típicas do Estado? E quais são típicas de mercado? Por que o Estado fez tais escolhas para constar na Constituição Federal?

Imperfeições da intervenção do Estado

Todavia, a intervenção do Estado para suprir imperfeições do mercado acaba por gerar problemas que serão objeto de nossa discussão:

[a] Aumento do gasto público
[b] Aumento da tributação
[c] Aumento da dívida pública
[d] Inflação
[e] Emissão de papel moeda
[f] Cooptação privada do Estado

Questões para discussão

Seria possível correlacionar as imperfeições de mercado às diferentes formas de intervenção do Estado (A, B, C, D, E, F).

[b] Fundamentos da Teoria do Estado

Objetivos do Estado

O Estado, enquanto uma organização política, burocrática e jurídica, tem estabelecido um conjunto de objetivos que justificam sua existência:

> **Constituição Federal, art. 3º:** Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
> I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
> II - garantir o desenvolvimento nacional;
> III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
> IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Para alcançar esses objetivos o Estado constrói suas políticas públicas. Você consegue identificar quais são uma política pública para cada um dos objetivos (I, II, III, IV)?

Federação

O Estado brasileiro adotou a forma federativa, o que implica na coexistência autônoma e cooperativa entre as esferas federal, estadual e municipal:

> **Constituição Federal, art. 18.** A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

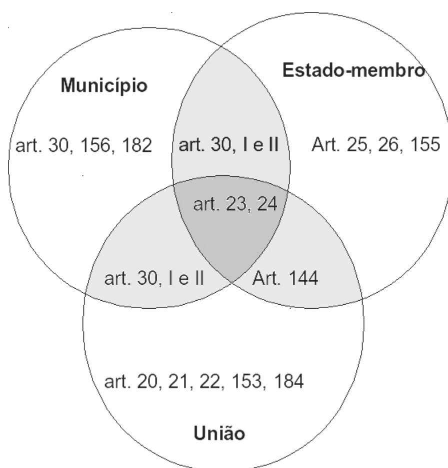
Procure identificar as diferenças entre os poderes e as autonomias de cada um dos entes da federação (União, estado-membro, município).

Competências

Importante compreender que não há uma hierarquia entre os entes político-administrativos. E, para se evitar o conflito entre eles, a Constituição Federal distribuiu as competências (poderes) entre União, estados e municípios da seguinte forma:

art. 22 Competências legislativas privativas da União
art. 21 Competências executivas exclusivas da União
art. 23 Competências executivas comuns a União, aos estados-membros e aos municípios
art. 24 Competências legislativas concorrentes a União, aos estados-membros e aos municípios
art. 25 Competências executivas dos Estados-membros
art. 30 Competências dos municípios

Leia com atenção esses artigos constitucionais e discuta o gráfico:



Escolha um objetivo de Estado e correlacione-o a uma competência federal, a uma competência estadual e a uma competência municipal.

Por fim, lembre-se de que conflitos podem ocorrer entre os entes da federação. E, em alguns casos, pode ocorrer a **intervenção** de um sobre o outro.

Questões para discussão

Leia com atenção os **artigos 34, 35 e 36** da Constituição Federal para refletir sobre os **limites do Estado de Direito**.

Em que caso é possível a intervenção da União sobre o estado-membro? Tais hipóteses já ocorreram em nossa história? Houve intervenção? Por quê?

[c] Evolução das Finanças Públicas

Finanças Públicas e modelos de Estado

A Evolução das Finanças Públicas está intimamente ligada ao processo de formação do **Estado Nacional Moderno** e ao conceito de **Burocracia**.

Para a reflexão sobre o Estado Nacional Moderno, reflita sobre o processo de centralização do poder político e a influência das **Revoluções Liberais**, em especial, a Americana (1776) e a Francesa (1789). Igualmente, recupere seus conhecimentos acerca do conceito de burocracia weberiana e contraponha-o ao conceito de patrimonialismo.

Desse modo, podemos iniciar o debate das seguintes questões:

- **[a]** o que são necessidades públicas?
- **[b]** o que são direitos fundamentais?
- **[c]** o que são serviços públicos?

Certamente, as respostas para tais questões sofrem alterações ao longo do tempo em razão da mudança de paradigma. Por isso, precisamos compreender qual é o papel do **Estado**, do **mercado** e da **sociedade** em cada um dos paradigmas:

> **[Paradigma do Estado Liberal]** associado às revoluções burguesas; a limitação dos poderes do governante; à afirmação do Estado Nacional; aos direitos individuais e políticos. Reflita sobre o art. 2º da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789: "A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são: a liberdade, a prosperidade, a segurança e a resistência à opressão".
>
> **[Paradigma do Estado Social]** surge a partir da crítica sobre a liberdade liberal que não conduziria ao desenvolvimento da sociedade. Os movimentos sociais tiveram importante papel de reivindicação de um Estado provedor e na proposição de novos direitos. Discuta o art. 6º da Constituição Federal: "São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição"
>
> **[Paradigma do Estado Democrático]** este novo paradigma surge pela insuficiência das liberdades individuais e dos direitos sociais, que não consideravam o cidadão como um sujeito relevante para as decisões políticas. Surgem os direitos de participação, a democracia participativa e os direitos difusos. Você já participou de alguma "audiência pública"? "orçamento participativo"? Você já pediu cópia de algum documento público?

Ciente desta evolução dos tipos de Estados, avançamos a compreensão sobre as finanças públicas nos modelos de organização administrativa estatal:

[Estado Patrimonialista] o Estado patrimonial tem suas raízes no modelo absolutista, em que não havia uma distinção entre os bens e do governante e os bens do Estado. Os interesses do governante coincidiam com os interesses do Estado. Esse sistema permaneceu ao longo do tempo por meio das "práticas patrimoniais", da apropriação privada de bens públicos, da improbidade administrativa, etc. Para uma discussão sobre o patrimonialismo e clientelismo no Brasil, leia José Murilo de Carvalho. Quais vantagens pessoais você já obteve de algum servidor público?

[Estado Burocrático] o Estado burocrático coincide com o conceito de Estado de Direito, isto é, um Estado construído e orientado a partir de normas jurídicas. A inovação do Estado burocrático está em uma racionalidade objetiva da organização e profissionalização de seu corpo de agentes. Max Weber é um dos principais teóricos. Sugiro a leitura do verbete Burocracia no Dicionário de Política. Quais são as principais características do sistema burocrático? Assista ao vídeo e aponte as características burocráticas.

[Estado Gerencial] é um modelo de Estado orientado por novos processos de gestão. A busca pela eficiência dos processos e obtenção de resultados são as guias de reestruturação estatal. As reformas do Estado na década de 1990 no Brasil e as novos vínculos entre Estado, mercado e sociedade são temas essenciais para compreensão do Estado gerencial. Leia os comentários de Bresser Pereira sobre a reforma gerencial no Brasil e conheça os programas de modernização dos governos federal e estaduais.

Atores e normas do Sistema Nacional de Finanças

Atores

As Finanças Públicas são reguladas e geridas por diferentes órgãos e instâncias estatais. No plano da União, são destacados setores do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Poder Executivo

Ministério do Planejamento
Secretaria do Orçamento Federal (SOF)
Ministério da Fazenda
Receita Federal do Brasil (RFB)
Secretaria do Tesouro Nacional (STN)
Banco Central do Brasil (BCB)

Poder Legislativo

Senado Federal
Câmara dos Deputados
Comissão Mista do Orçamento
Tribunal de Contas da União (TCU)

As normas

O conjunto das normas indicadas compõem o denominado **marco regulatório das finanças públicas.**

Esse marco regulatório tem como norma máxima a Constituição Federal, seguida por leis e, na sequência, temos os decretos. Por fim, encontramos os regulamentos dos órgãos, que são ora denominados resoluções, ora portarias, ora instruções normativas etc.

Constituição Federal, art. 165 a 169
Lei 4320/1964
Lei Complementar 101/2000

Consulte o objeto de cada uma das normas indicadas? Quais as relações entre essas normas?

Espero que dúvidas surjam ao longo de nosso estudo. Por isso, recomendo a consulta do: **Glossário do Senado Federal**: http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/Glossario

[d] Dívida Pública

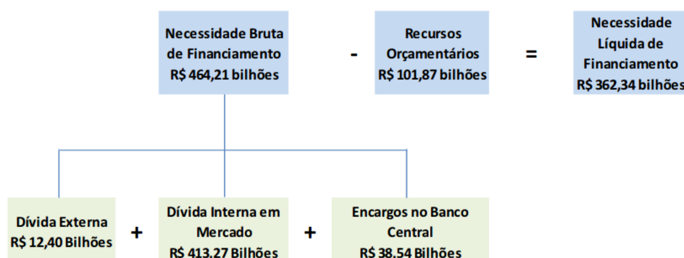
Necessidades de Financiamento do Setor Público

Para conhecermos o cenário atual da Dívida Pública devemos, primeiramente, compreender o conceito de **Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP)** e, em seguida, acessar o **Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública**.

Necessidade de Financiamento do Setor Público (NFSP)

[a] Em **sentido amplo**, podemos dizer que são os valores financeiros necessários ao funcionamento do Estado. Por isso, todos os ingressos públicos (tributos, rendas, operações de créditos) constituem o Orçamento Geral necessário ao funcionamento das diversas atividades do Estado.

[b] Em **sentido restrito**, as necessidades dizem respeito aos valores financeiros necessários à administração da dívida pública: amortizações e refinanciamento e custo gerencial.



Dívida Pública Interna e Dívida Pública Externa

A **Dívida Pública Federal (DPF)** está dividida em **Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFi)** e **Dívida Pública Federal Externa (DPFe)**. Observe os valores:

Composição dos Vencimentos da DPMFi (em 2012)		
Principal	=	R$345,43bilhões
Juros	=	R$ 67,84bilhões
Total	=	**R$413,27bilhões**

Composição dos Vencimentos da DPFe (em 2012)		
Dívida mobiliária	=	R$9,42bilhões
Dívida contratual	=	R$2,98bilhões
Total	=	**R$12,40bilhões**

Questões para reflexão:

Quais são as necessidades de financiamento do setor público, em sentido amplo? Quais são as necessidades de financiamento do setor público, em sentido estrito? Quais as necessidades da sociedade brasileira?

Títulos Públicos

A **Dívida Pública Federal** é composta, principalmente, por **títulos públicos**. Esses títulos públicos são instrumentos por meio do qual o Estado **(A)** capta recursos financeiros no presente com o compromisso de **(B)** retribuição futura do valor arrecadado acrescido de **(C)** juros pré ou pós-fixados.

Atualmente, o Estado brasileiro negocia, principalmente, os seguinte títulos:

Títulos indexados ao IPCA
NTN-B Principal (Notas do Tesouro Nacional, Série B, Principal)
NTN-B (Notas do Tesouro Nacional, Série B)
Títulos prefixados

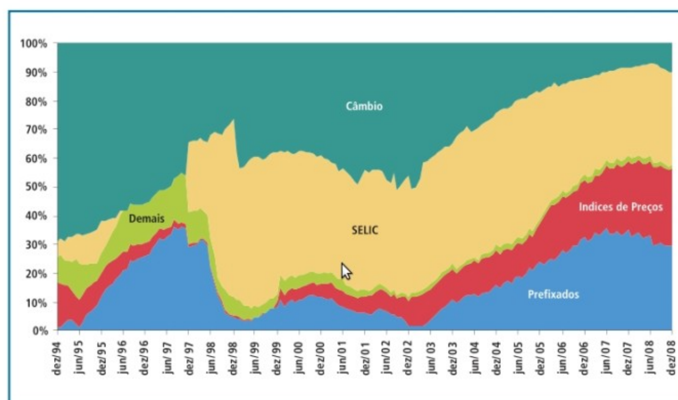
LTN (Letras do Tesouro Nacional)
NTN-F (Notas do Tesouro Nacional, Série F)
Títulos indexados à taxa Selic
LFT (Letras Financeiras do Tesouro)
Títulos indexados ao IGP-M
NTN-C (Nota do Tesouro Nacional, Série C)

Conheça mais sobre os títulos públicos em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/index.asp

Evolução da Dívida Pública

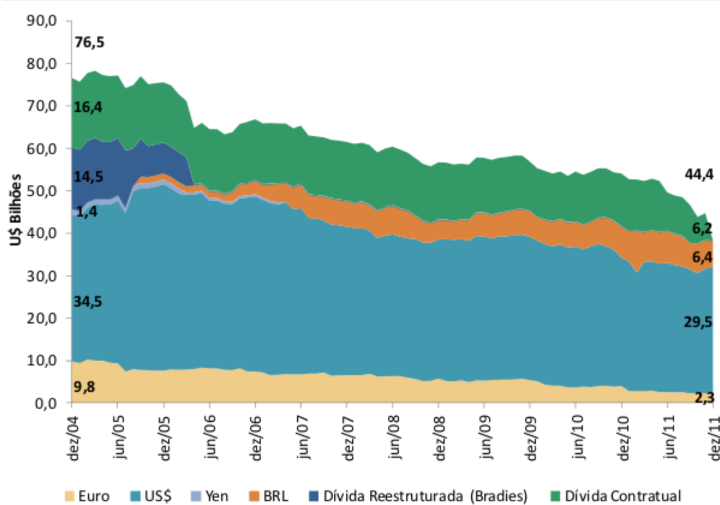
Observe a evolução da **Dívida Pública Federal** entre 1994 e 2008 segundo as características dos títulos públicos:

Gráfico 1. Composição da DPF por indexador



Fonte: Tesouro Nacional

A seguir, o gráfico apresenta a evolução da Dívida Pública Federal Externa entre 2003 e 2011, segundo as características dos títulos públicos (Fonte: Tesouro Nacional):



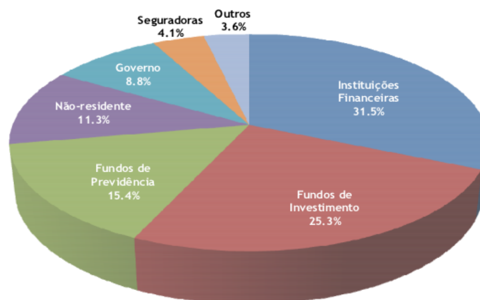
Importante considerar a relação entre a Dívida Pública Federal e o PIB. Avalie os indicadores:

Dívida Pública Federal (2011) = R$ 1,87 trilhão

PIB (2011) = R$ 4,1 trilhão

Por fim, analise o perfil e os interesses dos detentores de títulos públicos

Detentores (Dezembro 2011)



Fonte: Tesouro Nacional

Para aprofundar seu conhecimento sobre a evolução da Dívida Pública, recomendo a leitura do trabalho.

PEDRAS, Guilherme Binato Villela. História da dívida pública no Brasil: de 1964 até os dias atuais. In: SILVA; CARVALHO; MEDEIROS (orgs.) **Dívida Pública**: a experiência brasileira. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. (pp. 57-80)

Questões para reflexão

Após analisar a composição da dívida pública, responda:

[a] qual seria o impacto para a Dívida Pública Federal diante de um possível aumento da inflação?
[b] qual seria o impacto para a Dívida Pública Federal diante de um possível aumento da taxa SELIC? e
[c] qual o impacto para a Dívida Pública Federal diante de um possível valorização do real?

Unidade 2 Ciclo Orçamentário

Apresentação

Olá

Na **Unidade 1** discutimos

Fundamentos da Teoria do Estado e da Teoria Econômica;
Evolução das finanças públicas e a Dívida Pública brasileira.

Espero que você tenha compreendido como a Dívida Pública determina e é determinada pelas opções políticas e pelas condições econômicas de cada época.

Nesta **Unidade 2** nosso foco será compreender os fundamentos e os limites do **processo orçamentário** brasileiro.

São apresentados os seguintes tópicos:

[a] **Conceitos fundamentais**
[b] **Princípios orçamentários**
[c] **Ciclo orçamentário**

Você será chamado a refletir sobre um programa orçamentário federal e discutir os limites e as possibilidades de cada modelo de orçamento.

Bom trabalho!

Prof. Rafael

[a] Conceitos

Conceito de orçamento público

Inicialmente, tomaremos o conceito disponível no glossário do Senado Federal:

> "Instrumento pelo qual o governo estima as receitas e fixa as despesas para poder controlar as finanças públicas e executar as ações governamentais, ensejando o objetivo estatal do bem comum. No modelo brasileiro, compreende a elaboração e execução de três leis – o plano plurianual (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO) e o orçamento anual (LOA) – que, em conjunto, materializam o planejamento e a execução das políticas públicas federais."

Destacamos os termos acima para nossa discussão:

Instrumento
Estima receita
Fixa despesas
Controlar finanças públicas
Executar funções governamentais
Leis orçamentárias
Planejamento e execução
Políticas públicas

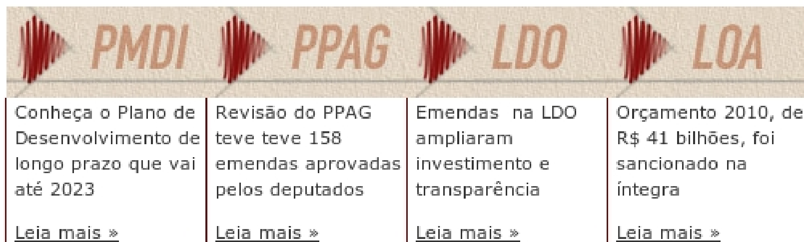
Você poderia reconstruir o conceito de orçamento público a partir dos elementos destacados?

Funções e elementos do Orçamento Público

Funções do Orçamento Público

função alocativa - ajustamento na alocação
função distributiva - distribuição de renda
função estabilizadora - economia e sociedade
função de planejamento

Para visualizar o planejamento, observe o gráfico que retrata o sistema de planejamento do Estado de Minas Gerais:



Para complementar nossa discussão, conheça:

BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria do Orçamento Federal. *Manual Técnico de Orçamento*. Disponível em: https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO/

Modelos de Orçamento Público

Modelos de orçamento público

Orçamento tradicional contábil
Orçamento desempenho
Orçamento incremental
Orçamento base zero
Orçamento programa

Veja as diferenças entre orçamento tradicional e o orçamento programa, apontadas por GIACOMONI, James. Orçamento público. São Paulo: Atlas, 2009. p. 166:

Orçamento Tradicional

1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação
2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais

4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis da gestão
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento

Orçamento Programa

1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização
2. A alocação de recursos visa à consecução de objetivos e metas
3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis
4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício
5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento
6. Principais critérios classificatórios: funcional-programático
7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados
8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais

História do Orçamento Público

Para conhecer um pouco da história do orçamento público, leia:

FJP; UNICEF. *Orçamento público: entendendo tudo*. [Série Tudo o que você gostaria de saber sobre orçamento público. v.3]. Brasília, s/d. pp. 61-69; 71-83. Disponível em: http://leaozinho.receita.fazenda.gov.br/biblioteca/download/default.htm
GONTIJO, Vander. Evolução histórica do orçamento no Brasil. Brasília, 2004. Disponível em: http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil

Faça anotações sobre as relações entre a **evolução do orçamento** e a **evolução dos direitos**.

Orçamento Público, hoje

Questão para debate

Faça a leitura do Projeto de Emenda à Constituição e das anotações de COSTA:

Projeto de Emenda à Constituição 565/2006

“Art. 165-A. A programação constante da lei orçamentária anual é de execução obrigatória, salvo se aprovada, pelo Congresso Nacional, solicitação, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, de dotação." Disponível em:

COSTA, Leonardo de Andrade. Direito tributário e finanças pública I. Apostila. Graduação. Direito. Fundação Getúlio Vargas - Rio de Janeiro, 2009. pp. 24-27.

Na sequência, debata com colegas os limites e as possibilidades de cada um dos seguintes modelos de orçamento:

Orçamento impositivo
Orçamento autorizativo

[b] Princípios do Orçamento Público

O que são princípios?

No campo do direito, há uma distinção entre regras e princípios, que são duas espécies do gênero norma jurídica.

As **regras** são sempre específicas e de aplicação integral, não aceitando, portanto, oposição. Em caso de conflito entre duas regras, uma deve ser ceder para que a outra seja aplicada.

Bem distintos são os **princípios** que são considerados normas estruturantes do sistema jurídico. Por isso, devemos entender os princípios como comandos impositivos.

Ademais, os princípios tem uma abrangência bem maior que as regras e, diferentemente dessas, os princípios admitem conviver com outros princípios de conteúdo diverso.

Tipologia de princípios

Princípios gerais do direito: são normas gerais racionais aplicadas quando a lei for omissa (Decreto-lei 4.657/42, art. 4º)

Princípios constitucionais: são as normas estruturantes presentes em nossa Constituição Federal e tem prioridade de aplicação sobre qualquer outra norma (princípio ou regra). Exemplo: CF, art. 37, *caput.*

Princípios orçamentários: são normas que organizam o sistema de planejamento orçamentário.

Princípios orçamentários

Princípio da Unidade
Princípio da Universalidade
Princípio da Anualidade

Princípio da Equilíbrio
Princípio da Legalidade
Princípio da Publicidade
Princípio da Especificação
Princípio da Não afetação da receita
"Regra de ouro "

Para compreender o conteúdo de cada um desses princípios, recomendo a leitura de:

> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaira do Tesouro Nacional. Manual de Receita Nacional: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: STN, 2008. pp. 22-27.
>
> ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Brasília, 2008. pp. 189-211

Os Princípios Orçamentários na Lei 4320

Após a leitura dos princípios orçamentários, procure correlacionar em seus fichamentos os princípios orçamentários com os dispositivos normativos da Lei 4320/67:

> **Art. 2°** A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos aos princípios de unidade universalidade e anualidade.
>
> **art. 3º** A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei.
>
> **Art. 4º** A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2°.

Art. 5º A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras, ressalvado o disposto no artigo 20 e seu parágrafo único.

Art. 6º Todas as receitas e despesas constarão da Lei de Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções.

Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á *no mínimo* por elementos.

Art. 20. Os investimentos serão discriminados na Lei de Orçamento segundo os projetos de obras e de outras aplicações.

Art. 26. A proposta orçamentária conterá o programa anual atualizado dos investimentos, inversões financeiras e transferências previstos no Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:
I - as receitas nele arrecadadas;
II - as despesas nele legalmente empenhadas.

[c] Orçamento Público

Ciclo Orçamentário

O **ciclo orçamentário** é uma forma de compreender o orçamento público como um **processo** em que são necessárias as intervenções de diversos órgãos e entidades bem como a elaboração de diferentes produtos que devem guardar entre si uma coerência e vinculação causal.



Fonte: Jornal Senado. Disponível em: http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/cidadania/Or%C3%A7amento/not004.htm

O **sistema federal de orçamento** é composto por: atores, normas, e produtos.

[a] Atores

Poder Executivo: todos os **ministérios** elaboram propostas, que são coordenadas pelo **Ministério do Planejamento**, por meio da **Secretaria do Orçamento Federal** (SOF), e pelo **Ministério da Fazenda**, por meio da **Secretaria do Tesouro Nacional** (STN).

Poder Legislativo: a **Câmara dos Deputados** e o **Senado Federal**, reunidos no Congresso Nacional, organizam a **Comissão Mista do Orçamento** para analisar as propostas orçamentárias. Adicionalmente, o **Tribunal de Contas da União** intervém para o controle das contas públicas.

Poder Judiciário: elabora sua proposta orçamentária e, eventualmente, é acionado para controle de legalidade do processo orçamentário

[b] **Principais normas**
Constituição Federal
Lei 4320/67
Lei Complementar 101/2000

[c] **Produtos**
Os principais produtos do processo orçamentário são as leis orçamentárias: **PPA, LDO e LOA.**

Plano Plurianual

Definição Constitucional

Art. 165§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Glossário Senado Federal

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. Estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Vigora por quatro anos, sendo elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte. Está previsto no art. 165 da Constituição Federal.

Prazos

Para encaminhamento do Projeto de PPA ao Congresso: 31 de agosto do primeiro ano de governo (ADCT, art. 35§2ºI c/c Lei 4320, art. 35)

Para aprovação do Projeto de PPA pelo Congresso: 22 de dezembro do primeiro ano de governo (ADCT, art. 35§2ºI c/c CF, art. 57)

Plano Plurianual 2008-2011

Lei 11.653/2008 Plano Plurianual 2008-2011

Conteúdo

Programas estratégicos do governo
Programas de duração continuada

Lei de Diretrizes Orçamentárias

Definição Constitucional

Art. 165§ § 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Glossário Senado Federal

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. A LDO, de duração de um ano, define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política das agências de desenvolvimento (Banco do Nordeste, Banco do Brasil, BNDES, Banco da Amazônia, etc.). Também fixa limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e dispõe sobre os gastos com pessoal. A Lei de Responsabilidade Fiscal remeteu à LDO diversos outros temas, como política fiscal, contingenciamento dos gastos, transferências de recursos para entidades públicas e privadas e política monetária.

Prazos

Para encaminhamento do Projeto de PPA ao Congresso: 15 de abril (ADCT, art. 35§2ºI c/c Lei 4320, art. 35)

Para aprovação do Projeto de PPA pelo Congresso: 17 de julho (ADCT, art. 35§2ºI c/c CF, art. 57)

Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011

Lei 12.309/2010 (LDO2011)

Conteúdo

Metas e prioridades do governo
Orientações para elaboração do Projeto de LOA
Políticas para agências
Anexos de riscos fiscais e metas fiscais
Alteração na legislação tributária
Ordem de prioridade
Critérios para limitação de gastos

Lei Orçamentária Anual

Definição Constitucional

Art. 165§§5º - A lei orçamentária anual compreenderá:
I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Glossário Senado Federal

Uma das três leis em sentido formal (lei ordinária) que compõem o sistema orçamentário brasileiro. É a lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência para um ano. Ela estima a receita e fixa a despesa do exercício financeiro, ou seja, aponta como o governo vai arrecadar e como irá gastar os recursos públicos. Para maiores detalhes, ver "Classificação por Esfera Orçamentária".

Prazos

Para encaminhamento do Projeto de PPA ao Congresso: 31 de agosto (ADCT, art. 35§2ºIII c/c Lei 4320, art. 35)

Para aprovação do Projeto de PPA pelo Congresso: 22 de dezembro (ADCT, art. 35§2ºIII c/c CF, art. 57)

Lei Orçamentária Anual de 2011

Lei 12.381/2011 Lei Orçamentária Anual 2011

Conteúdo

Estima arrecadação de receitas
Fixa valores para despesa

Proposta de Atividade

Conheça o Anexo I da **Lei 11.653/2008 Plano Plurianual 2008-2011**.

Escolha um **programa** orçamentário constante do Anexo I do PPA e tente responder as perguntas do gráfico:

BLOCOS DA ESTRUTURA	ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA RESPONDIDA
Classificação Institucional	**Órgão** **Unidade Orçamentária**	**Quem faz ?**
Estrutura Programática	**Programa**	**O que fazer ?**
Informações Principais do Programa	- Objetivo	**Para que é feito ?**
	- Problema a resolver	**Por que é feito ?**
	- Público Alvo	**Para quem é feito ?**
	- Indicadores	**Quais as medidas ?**
Informações Principais da Ação	**Ação**	**Como fazer ?**
	- Descrição	**O que é feito ?**
	- Finalidade	**Para que é feito ?**
	- Forma de Implementação	**Como é feito ?**
	- Etapas	**Quais as fases ?**
	- Produto	**Qual o resultado ?**
	- Subtítulo	**Onde é feito?**

O programa orçamentário poderia ser convertido em um programa orçamentário municipal? Por quê?

Unidade 3 Receita e Despesa

Apresentação

Olá,

Na **Unidade 2** estudamos

[a] Os conceitos e os princípios orçamentários; e
[b] O ciclo e as principais leis orçamentárias.

Espero que a Unidade 2 tenha contribuído para você compreender o que é um orçamento-programa e o que é um orçamento impositivo.

A **Unidade 3** cuidará especialmente de dois processos fundamentais de todo orçamento, quais sejam:

[a] o **ciclo da receita** e

[b] o **ciclo da despesa**.

Nosso material de estudo propõe os dois grandes tópicos, que serão desdobrados em itens relacionados à receita ou à despesa.

Bom trabalho!

Prof. Rafael

[a] Receita Pública

Teoria da Tributação

Neste tópico queremos refletir a teoria da tributação, isto é, quais são os arranjos teóricos que justificam e que explicam os motivos pelos quais o Estado lança e arrecadas tributos.

Para uma definição inicial, veja o art. 3º da Lei 5172/1965, Código Tributário Nacional**:**

> art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

Daí, então, apreenderemos os elementos constitutivos do tributo:

[a] prestação pecuniária
[b] compulsória
[c] não constitua sanção de ato ilícito
[d] instituída em lei
[e] cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada

Para nosso estudo, vamos dialogar com o texto de:

Alexandre, R. (2010). *Direito tributário esquematizado*. São Paulo: Método. pp. 42-49

Além disso, devemos investigar alguns princípios que orientam o Estado para a construção de seu sistema nacional de tributação:

Princípio da legalidade: CF, art. 5º, II; art. 150, I
Princípio da isonomia: CF, art. 150, II
Princípio da capacidade contributiva: CF, art. 145§1º
Princípio da segurança jurídica: CF, art. 150, III c/c art. 150§1º
Princípio de vedação ao confisco: CF, art. 150, IV
Princípio da liberdade de tráfego: CF, art. 150, V

Consulte a Constituição Federal e leia com atenção os dispositivos citados. Em seguida, reflita como esses princípios estão presente no seu dia a dia.

Classificação dos tributos

Devemos observar a classificação legal dos tributos, constante na Constituição Federal (CF) e no Código Tributário Nacional (CTN)

Imposto: CF, art. 145, I; CTN, art. 16

Taxa: CF, art. 145, II; CTN, art. 77

Contribuição de melhoria: CF, art. 145, III; CTN, art. 81

Contribuições especiais: CF, art. 149 (contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas); CF, art. 195 (seguridade social)

Contribuição para custeio de iluminação pública: CF, art. 149-A

Empréstimos compulsórios: CF, art. 148, I

Imposto extraordinário de guerra: CF, art. 154, II

Para avançar nesse debate classificatório, recomendo a leitura de:

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2010). *Manual técnico do orçamento.* Brasília: MPOG. pp. 17-25

Questão para discussão

Quais são as principais receitas de seu município? Consulte no Portal da **Tesouro Nacional**: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp

Classificação da Receita Pública

As receitas orçamentárias são divididas, basicamente, em duas categorias econômicas pela Lei 4320:

Receitas Correntes:

> **art. 11 § 1º** - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes

Receitas de Capital:

> **art. 11 § 2º -** São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

Leia o **Manual da Receita Nacional** (pp. 31-36) para esclarecer os termos destacados:

> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Receita Nacional: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: STN, 2008. pp. 31-36 .

Questão para discussão

Apresente 3 exemplos práticos de receitas correntes e outros 3 de receitas de capital.

Classificação da Lei de Responsabilidade Fiscal

A **Lei de Responsabilidade Fiscal**, Lei Complementar 101/2000, trouxe outro importante conceito de receita:

> **Art. 2º, IV** - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:
>
> a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
>
> b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
>
> c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9o do art. 201 da Constituição.

Esse conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) será utilizado para determinar alguns limites de despesas (LRF, art. 19) e de endividamento (Resolução Senado nº 40, art. 3º).

Questão para debate

Qual é a receita corrente líquida de seu município? Consulte o Tesouro Nacional:
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp

Para reforçar os conceitos, acesse o Glossário do Senado Federal e leia: BRASIL. Ministério do Planejamento. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento:** versão 2010. Brasília: 2008. pp. 14-25

Ciclo da Receita Pública

A arrecadação das receitas públicas deve obedecer o seguinte fluxo:

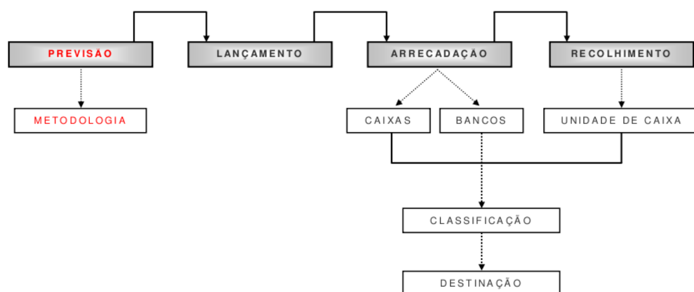
[a] **Previsão legal**: observar o Princípio da Legalidade, Constituição Federal e demais leis tributárias

[b] **Lançamento**: CTN, art. 142, verificação do fato gerador, da base de cálculo e do sujeito passivo

[c] **Arrecadação**: momento de entrega de valores financeiros pelo sujeito passivo

[d] **Recolhimento**: transferência dos valores financeiros para o sujeito ativo

[e] **Dívida ativa**: CTN, art. 201, obrigação tributária cujo prazo para pagamento se esgotou



Para compreender melhor esse ciclo lógico e normativo, recomendo a leitura do:

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaira do Tesouro Nacional. **Manual de Receita Nacional:** aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Brasília: STN, 2008. pp. 41-46.

[b] Despesa Pública

Classificação da Despesa

As principais classificações orçamentárias da despesa:

Classificação institucional: busca identificar a despesa orçamentária de acordo com a estrutura organizacional

Classificação funcional: identifica a despesa orçamentária de acordo com as áreas de atuação estatal. Consulte aqui as 28 funções e 111 subfunções.

Classificação programática: identifica a despesa orçamentária de acordo com os programas estratégicos do governo. Consulte o PPA para conhecer os programas.

Para detalhar essas classificações, que irão resultar no código identificar da dotação orçamentária, lei :

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Despesa Nacional. Brasília, 2008. pp.24-34

Outra importante classificação da despesa é definida pela Lei 4320:

Classificação por categoria econômica:
Despesas correntes (3)
Despesas de capital (4)

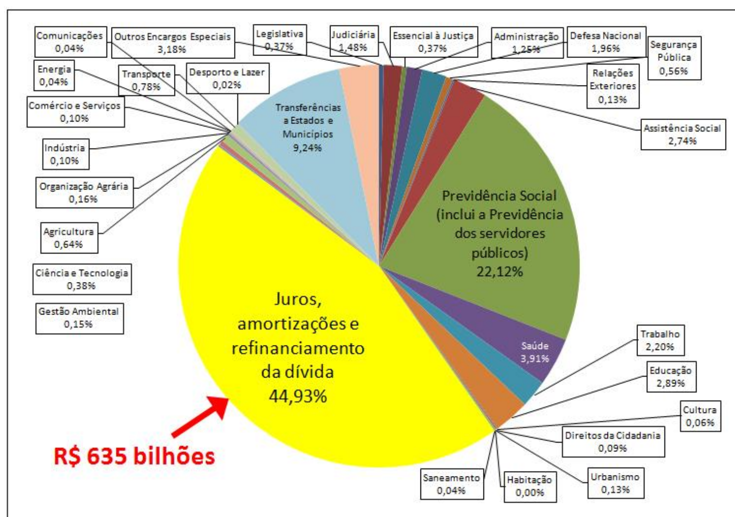
Classificação por natureza da despesa
1. PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS
2. JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA
3. OUTRAS DESPESAS CORRENTES
4. INVESTIMENTOS
5. INVERSÕES FINANCEIRAS
6. AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA
7. RESERVA DO RPPS
9. RESERVA DE CONTINGÊNCIA

Classificação por elemento de despesa: procura definir o objeto da despesa. Hoje a lista conta com 68 elementos de despesas

Leitura de apoio: [BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Despesa Nacional. Brasília, 2008. pp.35-54]

Cenário das despesas públicas

Para reflexão, apresentamos um gráfico demonstrativo das principais despesas da União, no ano de 2010:



Fonte:Auditoria Cidadã da Dívida: http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2011-03-02.0541123379/document_view

Ciclo das Despesas

Tal qual a receita, a execução da despesa obedece a um fluxo legal

Planejamento:

Princípio da Legalidade: CF, art. 37, *caput.*
Prévia dotação orçamentária: CF, art. 167, I; Lei 8666, art. 14;

Processo de contratação

Licitação: modalidades

Contratação direta

Execução da despesa

Empenho: Lei 4320, art. 60

Liquidação: Lei 430, art. 63

Pagamento: Lei 4320, art. 64

Para o detalhamento dessas etapas, consulte:

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. Manual de Despesa Nacional. Brasília, 2008. pp.58-62

Restos a pagar

A Lei 4320 estabelece que ***"O exercício financeiro coincidirá com o ano civil"*** (art. 34).

Como visto na Unidade 2, a **Lei Orçamentária Anual** estima as receitas e fixa as despesas para o período de **1 (um) ano**.

Contudo, por vezes as fases do **Planejamento, Contratação e Execução** não ocorrem no mesmo ano. Por exemplo, uma despesa é planejada em 2008, contratada em 2009 e paga em 2010.

Para resolver essas situações limites, a **Lei 4320** estabelece:

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

Desse modo, toda despesa planejada, contratada e empenhada em 2010, será executada e paga às custas do **Orçamento de 2010**, mesmo que tal despesa não venha a ser completamente executada em 2010.

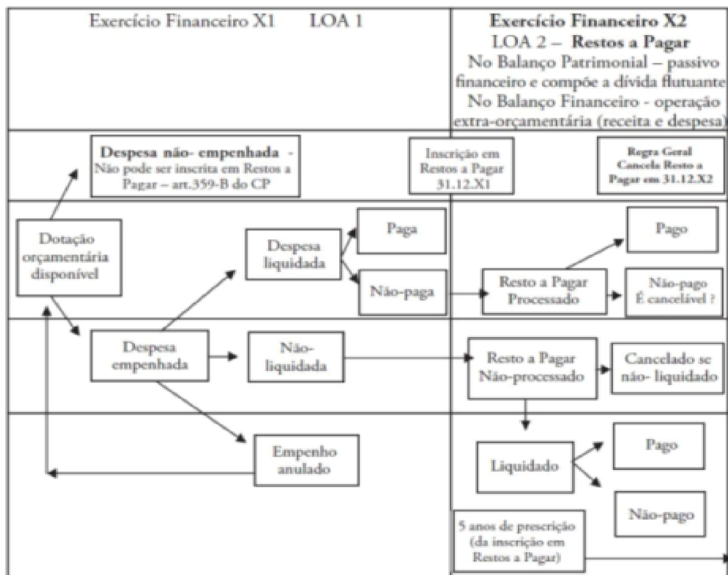
Nascem daí os "**restos a pagar**", que são créditos orçamentários de um determinado ano que, uma vez comprometidos por meio de **empenho**, são transferidos para o ano subsequente. Veja a definição da Lei 4320:

> Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Portanto, os restos a pagar podem ser:

> **[a]** **Restos a pagar processados:** despesa empenhada e liquidada
>
> **[b]** **Restos a pagar não processados**: despesa empenhada mas pendente de liquidação

Esquematicamente, Leonardo Costa (2009) apresenta as diferentes situações do crédito orçamentário:



COSTA, L. A. Direito tributário e finanças pública I. Apostila. Graduação. Direito. FGV - Rio de Janeiro, 2009. pp. 103-109.

Limites da Despesa Pública

A **Lei de Responsabilidade Fiscal** determina limites para a despesa com pagamento de pessoal:

> Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:
> I - União: 50% (cinquenta por cento);
> II - Estados: 60% (sessenta por cento);
> III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Se os limites forem ultrapassados, a **Constituição Federal** aponta as hipóteses para adequação:

> **art. 167§3º, I** - redução em pelo menos 20% das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
> **art. 167§3º, II -** exoneração dos servidores não estáveis.
> **art. 167§4º - § 4º** (...) o servidor estável poderá perder o cargo (...)

Outro limite imposto pela Constituição Federal é

> **Art. 167, III** - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

O objetivo desta limitação, também denominada "regra de ouro", é evitar que um ente federativo realize uma **receita de capital** (operação de crédito) para financiar **despesas correntes** (de custeio).

Por fim, a Lei de Responsabilidade Fiscal autorizou o Senado a editar a **Resolução 40/2001**, que estabelece limites para o endividamento público.

Sinteticamente, a **Dívida Consolidada Líquida** (DCL) não pode ultrapassar:

> **Estados:** DCL = 2 x Receita Corrente Líquida
>
> **Municípios:**DCL = 1,2 x Receita Corrente Líquida

Vinculação de Receita à Despesa

De acordo com a **Constituição Federal**, é vedada:

> Art. 167, IV - **a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa,** ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Desse modo, a regra geral é que **não é possível vincular receita à despesa.** As exceções são somente aquelas indicadas expressamente pela Constituição:

> **art. 158:** vinculação de receitas de impostos federais (IR, ITR) e de impostos estaduais (IPVA, ICMS) aos municípios;
> **art. 159:** vinculação de receitas de impostos federais (IR, IPI) e de contribuições (CIDE) a fundos especiais, a estados e a municípios;
> **art. 198§2º**: vinculação de receitas federais, estaduais e municipais para ações e serviços públicos de saúde;
> **art. 212:** vinculação de receitas federais, estaduais e municipais para manutenção e desenvolvimento do ensino;
> **art. 37, XXII:** vinculação de receitas para a administração tributária (sem regulamentação;

art. 167§4º: vinculação de receitas estaduais ou municipais para pagamento de débitos para com a União.

Para o detalhamento das vinculações de receita, consulte a apresentação elaborada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Principais vinculações das receitas federais**. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/publicacoes/vinculacoes_orcamentarias.pdf

Uma das principais vinculações de receita à despesa é o **Fundeb:** Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Atualmente, o Fundeb é previsto na Constituição Federal, **art. 212**; no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60; e na Lei 11.494/2007.

Basicamente, o **Fundeb** vincula receitas federais, estaduais e municipais às despesas com Educação Básica.

UFs	Origem dos recursos	Contribuição à formação do Fundo 2010 a 2020
Estados, Distrito Federal e municípios	FPE, FPM, ICMS, LC 87/96 e IPIexp (*)	20%
	ITCMD, IPVA, ITRm e outros eventualmente instituídos (*)	20%
União	Complementação federal (**)	10% da contribuição total de Estados, DF e municípios

(*) Inclusive receitas correspondentes à dívida ativa, juros e multas relacionadas aos respectivos impostos.
(**) Valores originais, a serem atualizados com base no INPC/IBGE.

Fonte: FNDE. Manual do Fundeb. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/index.php/arq-fundeb/2585-manual orientacaofundeb/download

Proposta de Atividade

É proposta uma pesquisa sobre a execução financeira de um programa orçamentário federal, selecionado a partir do PPA 2008-

2011.

Acesse os dados do **Portal da Transparência Brasil**:

http://www.portaldatransparencia.gov.br/PortalComprasDiretasPrincipal2.asp

Presidência da República
Controladoria-Geral da União - CGU
Destaques do Governo
PORTAL DA TRANSPARÊNCIA
do Governo Federal
Fale conosco | Glossário | Perguntas Freqüentes | Links | Manual de Navegação
Acesso rápido Selecione... OK
Você está em:
Início» Despesas» Gastos Diretos

Gastos Diretos do Governo
Selecione uma modalidade de consulta
Exercício (Selecione)
por Tipo de Despesa
por Órgão Executor
por Programa
por Ação
por Favorecido (Selecione)
por Cartão de Pagamento (Selecione)
Diárias Pagas
Efetuar Consultas
Dados de maio de 2002 a junho de 2011.

Unidade 4 Controle do Orçamento Público

Apresentação

Olá,

Na **Unidade 3** discutimos:

O ciclo da receita e
O ciclo da despesa.

Neste momento, você deve ter compreendido os fundamentos das finanças públicas (**Unidade 1**), o processo de elaboração do orçamento (**Unidade 2**) e as etapas da receita e da despesa (**Unidade 3**).

Especialmente, a atividade proposta na Unidade 3 permitiu que você conhecesse importantes fontes de dados sobre orçamento. Explore-as e compartilhe com os colegas e com a sociedade civil.

A presente **Unidade 4** pretende apresentar os principais instrumentos de controle do orçamento; e refletir criticamente sobre os limites e possibilidades do orçamento.

Didaticamente, adotamos três dimensões

[a] Controle interno
[b] Controle externo
[c] Controle social

Ao final, espero que possamos discutir a relação entre **[1] orçamento público** e **[2] a efetividade dos direitos fundamentais**.

Navegue pelos tópicos de estudo e discuta com colegas.

Reforço as recomendações de estudo e aguardo dúvidas conceituais.

Bom trabalho!

Prof. Rafael de Oliveira Alves

[a] Controle interno

Sistema de controle interno

Para compreendermos o **sistema de controle interno** é preciso lembrar que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são **independentes e harmônicos** (CF, art. 2º).

O **Controle Interno** é aquele executado dentro da mesma estrutura político-administrativa, isto é, o controle interno é exercido dentro da **mesma hierarquia**.

Em decorrência dos princípios da Administração Pública, inscritos no *caput* do **art. 37** (*legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência)*, **todos** os órgãos e servidores **devem**, quando diante de um desvio, devem providenciar **diretamente** o controle, por meio da chamada **autotutela.**

> **Lei 9784/99, art. 53.** A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

Contudo, há alguns órgãos que detém uma **competência específica de executar controle** sobre outros órgãos. Aqui, encontramos as controladorias, auditorias, etc, que podem se apresentar de forma centralizada ou não.

Conheça dois exemplos de Sistemas de Controle Interno do Poder Executivo:

Controladoria Geral da União
Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais

Fundamentos legais do controle interno

Tais órgãos são manifestações do **sistema de controle interno**, assim previsto na **Constituição Federal**:

> **Art. 74.** Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno** com a finalidade de:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> § 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.
> § 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.
> Adicionalmente, podemos compreender o sistema de controle interno pelo:
> **Decreto-lei 20067, art. 13** O controle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos, compreendendo, particularmente:
> a) o controle, pela chefia competente, da execução dos programas e da observância das normas que governam a atividade específica do órgão controlado;
> b) o controle, pelos órgãos próprios de cada sistema, da

observância das normas gerais que regulam o exercício das atividades auxiliares;
c) o controle da aplicação dos dinheiros públicos e da guarda dos bens da União pelos órgãos próprios do sistema de contabilidade e auditoria.

E, especificamente sobre **orçamento**, temos:

> **Lei 4220, art. 75.** O controle da execução orçamentária compreenderá:
> I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
> II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
> III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
> **Lei 4320, art. 77.** A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Por fim, a **Lei de Responsabilidade Fiscal** elenca as principais medidas de controle a serem observadas pelo sistema de controle interno de cada órgão:

> **Art. 59.** O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:
> I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
> II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
> III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
> IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31,

> para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
> V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
> VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

Na esfera do **Poder Executivo Federal** a Lei 10.180/2001, estabeleceu o Sistema de Controle Interno:

> Art. 19. O **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal** visa à avaliação da ação governamental e da gestão dos administradores públicos federais, por intermédio da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, e a apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.
> Art. 20. O **Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal** tem as seguintes finalidades:
> I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
> II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
> III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;
> IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Eficácia, eficiência e efetividade do controle interno

Dos dispositivos legais, percebemos que o controle interno não se reduz a conferência da **legalidade** dos processos, mas avança para uma avaliação sobre:

[1] eficácia,
[2] eficiência, e
[3] efetividade das políticas públicas.

Esquematicamente, podemos observar os campos de atividade e os objetivos do sistema de controle interno:



Fonte: CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de. Apostila Sistema de Controle Interno. s/d. (p. 15)

[b] Controle externo

Sistema de controle externo

A mesma Constituição Federal que garante a independência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário (**art. 2º**), assegura um sistema de controle recíproco entre os poderes.

Daí, nasce a possibilidade de controles externos.

O sistema de controle externo pressupõe, portanto, que os atos de uma organização serão objeto de controle por um outro Poder. Assim, podemos apontar os principais atores de controle externo no Brasil:

Poder Legislativo
Tribunais de Contas
Ministério Público
Poder Judiciário

Poder Legislativo

Fundamental compreender, inicialmente, que o **Poder Legislativo** (federal, estadual e municipal), além de sua **função legislativa**, exerce a **função fiscalizadora** geral:

> **CF, art. 49.** É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;

O P**oder Legislativo** conta com o auxílio do **Tribunal de Contas** para o exercício de sua função fiscalizadora:

> **Art. 70.** A **fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Observe que o controle externo não é mera aferição de dados contábeis, mas importa em uma avaliação sobre a **eficácia, eficiência e efetividade** das políticas públicas.

Conheça o **Tribunal de Contas da União.**

Ministério Público

O **Ministério Público** é uma instituição que cuida dos interesses coletivos:

> **CF, art. 127.** O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Um importante instrumento do Ministério Público são as ações penais e as ações civis. Essas últimas, em grande parte, propostas com base na Lei 8429/92, Lei de Improbidade Administrativa, que prevê os casos de improbidade e as sanções aplicáveis.

Leia com atenção os **arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8429/92**.

Poder Judiciário

O **Poder Judiciário** controla o orçamento público somente quando provocado, isto é, quando há ação judicial proposta.

As principais são:

Mandado de Segurança, CF, art. 5º, LXIX e LXX; Lei 12.016/2009
Ação Civil Pública, CF, art. 129, III e §1º; Lei 7347/85;
Ação Popular, CF, art. 5º, LXXIII; Lei 4717/65

[c] Controle social

Fundamentos constitucionais

A **Constituição Federal**, no parágrafo único de seu art. 1º, estabelece que o Estado brasileiro sobre as bases da **democracia representativa** e, também, sobre a **democracia participativa**.

> **CF, art. 1º, parágrafo único.** Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Por isso, não bastam os controles internos e externos até aqui apontados, a sociedade civil (*"povo"*) tem o direito fundamental de decidir sobre os assuntos públicos e controlar a execução das políticas públicas. Assim, está assegurada a participação tanto no momento da **elaboração do orçamento** quanto no momento do **controle do orçamento**.

Veja alguns **fundamentos jurídicos** para a participação direta da sociedade na elaboração do orçamento e em seu controle:

> **CF, art. 5º, XXXIII -** todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;
>
> **CF, art. 5º, XXXIV** - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
>
> **CF, art. 74, § 2º** - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Fundamentos Legais

A **Lei de Responsabilidade Fiscal,** Lei Complementar 101/2000, estabelece um novo sistema de transparência do orçamento público em seus arts. 48, 48-a e 49:

> **Art. 48.** São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
> **Parágrafo único.** A transparência será assegurada também mediante:
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.
Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:
I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;
II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.
Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Além da Lei de Responsabilidade Fiscal, a **Lei 10.257/2001**, denominada **Estatuto da Cidade**, impõe uma condição para a aprovação dos orçamentos municipais**:**

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual,

da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Orçamento participativo

O **"orçamento participativo"** é uma modelo diferenciado para a elaboração do orçamento público.

Por esse modelo, o Estado respeita o princípio da **democracia direta** e admite o cidadão como **partícipe** do processo de tomada de decisão, e não apenas como **beneficiário** das políticas públicas.

O "orçamento participativo" foi consolidado a partir da **experiência de Porto Alegre, RS**.

Contudo, o que antes era uma experiência de governo de partidos progressistas, foi institucionalizada e generalizada para todo o país por meio das leis acima indicadas.

Hoje, **todo orçamento público deve ser "participativo"**, ou seja, admitir a realização de um processo de discussão pública para a elaboração e controle orçamentário.

> Leia o **Caderno Metodologia e Diretrizes do Orçamento Participativo 2011/2012, de Belo Horizonte**. Faça um roteiro sobre as etapas do processo e quais as decisões que são tomadas.

Para aprofundar seus conhecimentos sobre a experiência e sobre os fundamentos teóricos do Orçamento Participativo, leia: AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.

Disponível em: http://www.democraciaparticipativa.org

Controle Social do Orçamento Público

O controle social do orçamento é exercido pelo cidadão e pela sociedade civil organizada por meio de diversos instrumentos

O acesso à informação e realização de discussões públicas tem promovido um realinhamento do Estado diante do gasto público.

Leia com atenção as proposições da FASE:

> SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. Como exercer o controle social sobre o orçamento. Disponível em http://www.fase.org.br

Conheça algumas **entidades da sociedade civil** que atuam no controle social do orçamento:

> Instituto Polis
> INESC

A Lei de Responsabilidade Fiscal, alterada pela Lei Complementar 131/2009, obriga o Estado a disponibilizar dados detalhados sobre a execução do orçamento. Assim, consolida-se no Brasil os **"Portais da Transparência"**. Veja alguns exemplos:

> Portal da Transparência Federal
>
> Portal da Transparência de Minas Gerais
>
> Portal da Transparência de Belo Horizonte

Por fim, pesquise em seu município como a Lei nº 12.527/2011 tem contribuído para a publicidade dos dados sobre a execução orçamentária.

Para saber mais sobre a Lei nº 12.527/2011, acesse o Portal Acesso à Informação da Controladoria Geral da União:

http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaogov/

Sistema operacional:

Ubuntu 11.10
http://www.ubuntu.com/

Suíte de escritório:

LibreOffice 3.0
http://www.libreoffice.org/

Navegador de internet:

Firefox 10.0
http://www.mozilla.org/pt-BR/firefox/

Principais Fontes:

Portal do Planalto
http://www4.planalto.gov.br/legislacao

Secretaria do Orçamento Federal – SOF
https://www.portalsof.planejamento.gov.br/

Tesouro Nacional
http://www.tesouro.fazenda.gov.br/

Portal da Transparência
http://www.portaldatransparencia.gov.br/

Senado Federal
http://www.senado.gov.br/orcamento/